

FORGÁCS D. Péter

A bürokrácia szociológiája magyar kiadásához



A neoliberális gazdaság szemlélet fellegvárának kapujára, a London School of Economics főbejáratára 2017 októberében diákok, nemzetközi kutatóintézetek képviselői és professzorok egy csoportja kitűzött egy 33 pontos kiáltványt, amely szerint az egész gazdaságtudomány, úgy ahogy van, fabatkát sem ér. Nem működik, egyszerűen nem működhet, mert alapjaiban hibás. Az esemény nagy visszhangot keltett. A reformáció napjának 500. évfordulójára időzítették, emlékeztetve Luther Mártonra, aki 1517-ben a hagyomány szerint ezen a napon (október 31.) függesztette ki a wittenbergi vártemplom kapujára 95 tételét. A londoni akció a tíz évvel korábban kezdődő gazdasági válság tanulságait vontta le, egy csíny volt, egy happening, de annál több is. Az, hogy a neoliberalizmus hibás elgondolás, kezdetől fogva sokak számára teljesen világos volt. Pierre Bourdieu például már 1998-ben kifejtette az *Ellentűz. Hozzászólások a neoliberális invázió ellen. (Contre-feux)* című könyvében, hogy ennek a teóriának katasztrofális következményei lesznek. A londoniak ennél tovább mentek. Nemcsak a neoliberalizmus téves, hanem az összes bevett gazdaságtudomány, mert mind a kereslet-kínálat viszonyán alapul.

A kiáltvány megnevezi azt az alapvető pontot, a hitelt, amely miatt egyik gazdaságtudomány sem lehet igaz. A bankok nem valódi pénzt kölcsönöznek, a hiteleknek és kölcsönöknek nincsen gazdasági, csupán jogi alapjuk. Azok akkor válnak valóságos pénzzé, amikor visszafizetik őket, mert a kamatok és a törlesztések általában már ténylegesen megkeresett, valóságos összegek. A banknak nem kell refinanszíroznia, a hitel mögött mindössze néhány százalék valódi pénz lappang (országoként másképp rendelkezik erről a törvény), Európában nyolc százalék öntőkét kell egy banknak felmutatnia (tőke megfelelési követelmény), a többi képzet.

A kiáltvány követeléseivel közül figyelemre méltó, hogy a közgazdaságtan vegye számításba a szimbolikus értékek, a politika és a társadalom hatását a gazdaságra. A szerzők hangsúlyozzák, hogy a társadalmi szemléleten is változtatni kell.

Valójában nincs, nem létezik érvényes társadalomszemlélet. Bármelyik elismert szociológiai intézet kapujára szintén ki lehetne tűzve egy hasonló kiáltványt. Csakhogy a tudomány csődje már régóta ismert és egyébként sem érdekelné senkit. A szociológiát általában elvontnak, nehézkesnek és unalmasnak tartják. Miért is lenne egy új társadalomszemléletre szükség? Mi köze van a mindennapok emberének ehhez a tudományhoz? A válasz nagyon egyszerű. A társadalomszemlélet olyan, mint a filmzene: az is meghűződik minden jelenet mögött, érzelmeket és feszültséget kelt, nem csak aláfestés, hanem értelmez. A társadalomról alkotott képzet is így működik, nélküle semmi sem érthető, a legreálisabb dolog is virtuálissá válik. Nélküle tévelyegnek, bolyonganak a politikusok és a választók egyaránt. Csoportok áldoznak hamis istenek oltárán, intézmények keverik a bajt és országok sodródhatnak háborúkba.



Korunkat rejtélyes tanácstalanság övezi. Mindenféle kusza ideológiák keringenek közöttünk, amelyek, úgy tűnik, jól megférnek egymással. Ma boldogan ott csücsül a nappaliban a feszület mellett Buddha szobrocskája, a sovíniszta fociegyesületek szurkolói Európa-szerte ünneplik a nyelvüket sem beszélő más bőrszínű focisztárokat. A török származású németországi betelepült beilleszkedését nemritkán neonáci ideológiával hitelesíti, mit sem sejtve, hogy ezzel családjával is szembefordul.

Az ideológiák ellentmondásaival agresszív mentalitás párosul. A bevándorlók lenézik a más nemzetiségű bevándorlókat, az őshonos megveti a másságot, a mások a még inkább másokat. A média ugyanúgy forgalmazza a történelmileg már régen felsült ideológiákat, mint a friss sületlenségeket. A nők vitatják nemüket, s az egyenjogúság nevében maguk követelik – a családi helyett – a munkamegosztásban önmegvalósított kizsákmányolásukat. Az emberiség pedig mellőzi az emberséget, azt a tulajdonságát, amellyel sokáig definiálni tudta magát. És a művészet? A művészet egyetlen értékmérője az anyagi siker. Eddig azzal emelkedett a közönséges fölé, hogy független volt minden érdektől, most csupán forgalmi értéke a mérvadó. Az ideológiák bőségszavarában, a ma emberének bárgyú közönye közepette fel sem tűnik, hogy hiányzik valami lényeges: egy olyan társadalomelmélet, amely értelmet ad a valóságnak.

Szüleink, nagyszüleink még bizton hittek valamiben, volt még Kelet és Nyugat, úgy gondolták, hogy az ellentétek tartanak mindent mozgásban. A vasfüggöny lebontásával változott valami. Keleten és Nyugaton egyaránt összeomlottak az addig érvényben lévő társadalomelméletek, amelyek létünket mindkét oldalon másképpen, de kauzálisan meghatározták. Az ideológiákat immár nem húzza a társadalmi valóság, lekapcsolódtak a társadalmi elképzelésekről. Egy lényeges dolog szűnt meg, a szövetségesek és az ellenfelek lépéseinek kiszámíthatósága. Elszabadultak az ideológiák, a mentalitások és az etikák. Itt nem az a kérdés, hogy melyik közülük a jó, vagy a helyes, hanem hogy miért nincs társadalmi elképzelés, amely mindezt rendezheti.

Reneszánszát éli a nacionalizmus, a fajgyűlölet és a tolerancia örve alatt csírázik a vak harag. A társadalomról a mai napig azok a téveszmék köröznek felettünk, amelyeknek félresikeredett voltát a történelem már maga bizonyította. A szociológia az 1970-es évektől pedig egy olyan elefántcsonttoronyba húzódott, amely a társadalmat egy eszmei (meta) síkról szemléli, és a realitást a teljesen tájékozatlan társadalmi egyéntől kérdezi le. Ennek a rafinált eljárásnak az eredménye, hogy a szociológia és a politika viszonyában „a vak vezet világtalant” jellegzetes esendősége érvényesül. A pártok ideológiailag nem elkötelezettek, a politikai döntések már csak rövid távú lehetőségek és gyakorlati esélyek alapján születnek. A pártok rögtönzött témákat választanak, amelyekből remélik, hogy előnyük származhat. Profiljukat kaméleon módjára váltogatják. Nincs cél és nincs irány, afféle politikai vakröppülésbe kezdett a világ.

Hamis ideológiákhoz vezetett, hogy a 20. század főáramú társadalommagyarázatai, a konfliktuselméletek, hibásak voltak. Ezek a „tanok” politikai mozgalmak révén egy adandó helyzetben hatalomra jutottak. Mélyen ülő előítéletekre, szunnyadó gyűlöletekre támaszkodtak, amelyek a mozgalmak érvényesülésének idején elemi erővel törtek fel.

A hibás társadalomelméletek sok bajt okoztak, de ez nem jelenti azt, hogy ne lehetne egy igazat létrehozni. A robbanó technikai újítások korában a szellem- és társadalomtudományok hihetetlen fejlettsége, közönyös elmaradottsága és parlagi burjánzása a jellemző. Vaskalapos szociológiai intézményvezetők, makacs fejű akadémikus helytartók, ifjú korukban forradalomról álmodozó, de érett korukra megkeseredett opportunisták, tehetségtelenül gögicsélő epigonok, könyökvédős gondolatkanászok és szolgálalkú mamelukok védelmezik a bevett tanokat és egymást túlkiabálva szajkózzák vagy másolgatják egymásról a divatos és „politikailag



korrekt” szociológiai közhelyeket. Mereven és kitartóan ragaszkodnak az idejétmúlt elméletekhez, és átszellemülten cizellálják a már tegnap is elavult teóriákat. Jó okuk van rá.



Az emberiség gyakran tesz felesleges kerülő utakat és körömszakadtáig ragaszkodik a rég megcáfolthoz. A 20. század első évtizedeiben például Észak-Amerikában egyenlő számban voltak jelen elektromos meghajtású autók és benzinesek. Az emberiségnek szüksége volt egy évszázadra és egy tönkretett környezetre, hogy vissza akarjon térni a kiindulópontához. Kétszáz évig tartott az is, hogy hivatalosan elfogadják, hogy a Föld nem lapos, hogy forog, és nem körülötte kering a mindenség, nevezetesen Kopernikuszról (1540) egészen XIV. Benedek pápáig (1757).



Hasonlóan áll a helyzet a társadalomtudománnyal is. A helyes irányt sem kell újonnan felfedezni. Száz esztendővel ezelőtt bemutatta Max Weber, hogy a társadalmi csoportok szimbiózist alkotnak, és ennek érdekében meghatározott kötöttségben élnek és dolgoznak. Weber egy hivatalnok-központú világképet rajzolt. Sokszor idézik őt, főleg az uralkodás típusait, ami egyetlen egy oldalt tesz ki a körülbelül húszezer nyomtatott oldalnyi munkásságából. Gyakran idéznek egyik vallásszociológiai írásának a címéből is, a protestáns etikát, de többre nem futja még a szakmai kánon részéről sem. Weber leírásai elfogadottak, de feledésbe merült az alapelve, hogy a bürokratikus rend ismeretén keresztül válik a társadalom érthetővé.

Igaz, sok minden változott a 20. században. Kiderült például, hogy az értékeknek nincsen kötelező érvényük, bármikor lecserélhetők és romantikus képzelgés csupán, hogy az értékek feltartóztathatják a történelem folyamát. Továbbá kialakult egy új társadalmi csoport, a menedzsereké, és tovább rétegződött a vállalkozóké, valamint a társadalom szerkezetét alapvetően befolyásolja az újfajta kommunikáció. Mégis, vagy talán éppen a sok változás miatt döntő a bürokratikus berendezkedés megléte, amely a teokratikus berendezkedésű vallásállamtól, és az iparilag fejletlen országoktól különbözik.

A modern bürokratikus társadalomban a hivatalnokok társadalmi csoportja a meghatározó, az a társadalom tengelye. A társadalmi csoportok között hasznos és teremtő egymásrautaltság uralkodik és nem valamiféle konfliktus vagy ellentét. Azok speciális esetben, bürokratikus-politikai anomáliák esetén keletkeznek.

Ezért szól ez a könyv a bürokráciáról. Ez nem egy téma a sok szociológiai közül, hanem a mindent eldöntő központi kérdés. Itt nem egy érdekességről van szó, hanem egy olyan rendszerről, amelyik a mindennapokat értelmezi, a cselekedetek pragmatikus magyarázatát nyújtja és az elvont társadalmi valóság reális magyarázatát biztosítja.

A könyvnyelvben ma a hivatalnokokon az állami és helyi adminisztrációt értik. Ez a klasszikus szociológiában másképp van és ebben a könyvben is más értelemben használok a fogalmat: hivatalnoknak nevezünk minden közszolgálati foglalkoztatottat. Az állami vagy helyi (önkormányzati) igazgatás dolgozóin kívül idetartoznak a közszolgáltatás, a termelés vagy az irányítás alkalmazottai is az állami függőségű vállalatokban és intézményekben, a szemétszállítótól az atomfizikusig. *A közszolgálati alkalmazottak (hivatalnokok) tartósan, monopol jogokkal ellátott és fizetett foglalkoztatottak, akik meghatározott hatáskörben, formálisan és normák által szabályozottan, intézményi felelősséggel látják el tevékenységüket. A közszolgálatához számítanak mindazok az állami és kvázi állami működési területek, amelyek nem a politikai képviselőkhöz tartoznak.*

Utazásunkat a bürokrácia néhány alapfogalma körül kezdjük. A második fejezetben egyetlen sarkalatos kifejezés kerül görcső alá, a polgárság szociológiailag elmosódott fogalma, amely az eddigi társadalomelméletek számára nélkülözhetetlen volt és hozzájárult ahhoz, hogy a társadalommodellek ne működjenek. Továbbá bemutatom Ausztria példáján, milyen egyszerű a valóságot észre nem venni, s hogyan működik az önámítás és öncsalás rendszere a hivatalnokok számával és költségeivel kapcsolatban. A hivatalnok láthatatlan marad, pedig



létezése nyilvános, sőt szembetűnő. E paradoxon feloldása a speciális kontinentális európai viszonyokban rejlik, amelyek a hivatalnokok társadalmi szerepében térnek el az anglo-amerikai és részben a mediterrán berendezkedéstől, amit a harmadik fejezetben taglalok a történelmi színpadok tükrében. Az eltéréseken keresztül meglevenedik a rendkívül egyedi kontinentális gazdaság, mentalitás és struktúra.

A negyedik fejezettől kezdődik a hivatalnokok jellegzetességeinek bemutatása. Igaz, ezeket egyéni élményei alapján mindenki ismeri, ezek kimondatlansága meglepő mégis, és az is, ahogy egyazon tény a különböző szintek szabályrendszerével összefügg. Például az intézmény kényszereiből adódik, hogy a hivatalnokok rendkívül kiszolgáltatottak, ami ellen egyéni szinten a tág ismeretségi kör kiépítésével védekeznek, és ami ugyanakkor az ideológiák változatlanóságát, a más ideológiákkal szembeni impregnáltságot is okozza egyben. Ugyanez állami szinten viszont az intézmények lojális mentalitásán vagy passzív ellenállásán keresztül a fennmaradás vagy a változás politikai viszontagságait szüli.

Ezek az összefonódások a kontinentális Európában egy jól kiszámítható, megbízható bürokratikus rendszert képeznek. Azok a politikusok, akik erre nem éreztek rá, az elmúlt száz évben menthetetlenül megbuktak, akik ezt a rendszert éltették, így vagy úgy bevonultak a történelembe.

A téma természetéből adódik, hogy mindenkinek van elképzelése róla. Bátorítani szeretném az olvasót, hogy saját tapasztalatait idézze fel az olvasmány során, szándékosan fogalmaztam úgy, hogy ez lehetséges legyen. Az alap kutatásnak arra kell szorítkoznia, hogy bemutassa a rendszerek működését, amihez leírásokat, logikus levezetéseket és történelmi utalásokat szokás használni. Mégis úgy éreztem, a statisztika eszközeivel is alá kell támasztani a hivatalnokok ideológiai impregnáltságának meglepő mechanizmusát, valamint a hivatalnokok láthatatlanságának bámulatra méltó szerkezetét. Ezek a bizonyítások ausztriai adatok felhasználásával a kitérőkben szerepelnek. A szakmai olvasónak a lábjegyzetek biztosítják az ellenőrzés lehetőségét.

A közszolgálati alkalmazottak törvényszerűségei, ideológiai esendőségük, hatalmi pozíciójuk és a létért vívott küzdelmük csak az övék, de meghatározzák más társadalmi csoportok magatartását is. A hivatalnokok a kontinentális Európa országaiban mindig az időtlenséggel kalkuláltak, hagyományos struktúráik a változatlanúságra épültek. Egy olyan korban, amelynek mantrája az úgynevezett 'változás' (change), érdemes az állami funkciók jelentését újraértelmezni.

Jelenleg a hivatalnokok leépítése tűnik minden probléma szabadalmazott megoldásának. Ám az észszerűnek látszó gazdasági indoklást felül kell vizsgálni, mert az – mint oly sokszor már a történelemben – súlyos következményekkel jár. Az elmúlt évtizedek nagy átalakulásai okozzák, hogy a kontinentális országokban a régi, hagyományos bürokratikus struktúrák megváltoznak. A hivatalnokok leépítése az elmúlt 150 év egyik legnagyobb, vagy talán a legnagyobb és igen robbanásszerű társadalmi változását okozza. E folyamat következményei közül csupán az bizonyos, hogy hasonló törekvéseket a 20. században mindig visszafordítottak és még erősebb bürokráciát hoztak létre.

Ennek a könyvnek nem célja a bürokrácia dicsőítése, sem elítélése, hanem a bürokratikus állam állandó és visszatérő jellegzetességeit kívánja napvilágra hozni. Ehhez először is arra van szükség, hogy kiiktassuk előítéleteinket a hivatalnokokkal szemben – mind a negatívakat, mind a pozitívakat. Már túlságosan régóta tartják őket lustának, lassúnak, nem hatékonynak és hozzá nem értőnek, akiktől ugyanakkor elvárják, hogy híven szolgálják a közérdeket, kötelességtudóak legyenek, igazságosan cselekedjenek, valamint a méltányos eszközöket válasszák döntéseikhez. E közhelyek ismételtetése helyett izgalmasabb a közszolgálati alkalmazott minden kétséget kizáróan különleges mentalitásának és társadalmi szabályainak feltérképe-



zése. Ez az út egy nem bejárt, szűk ösvényen, az állam elutasítása és dicsőítése között, azaz az anarchia és az etatizmus szakadéka között vezet.



Több új fogalmat kellett bevezetni és számos meglévő kifejezést újonnan értelmezni. Kiindulásképp a hivatalnokok *kiszolgáltatottságát* és *'Don-Corleone elvű kapcsolatrendszerét'* mutatom be. Ez vezet a szakmai *szocializáció* és *'ideológiai impregnáltság'*, valamint az *'örökhagyás zárlatának'* törvényszerűségeihez. A hivatalnokok magatartása alapján különbséget teszünk a *'lojális időszak'* és a *'passzív ellenállás időszaka'* között. Ez különös mentalitásbeli eltérést okoz, a lojális korszakokban a *'buzgó előresiető engedelmisséget'*, a passzív ellenállás idején a *'továbbtotozó pepecselést'*. Egy fontos jellegzetesség a *'felelősség átruházása'* az intézményre, amely minden bürokratikus tevékenység vezérelve. Az *akta* a bürokratikus rend alapja, egy olyan találmány, amelyik lehetővé tette egykor a modern államvezetést, a gépi pontosságú mechanikus adminisztrációt, amelynek jelentősége felér az ipari forradaloméval. Végül egycsapásra láthatóvá válik, hogy milyen közönséges és banális jelenségekről van szó: az államosítás és a privatizáció folyamatának mindig visszatérő, olykor tragikus variációiról, amelyeket *örök körforgásként* jellemez.

Társadalmi tények, mint a közszervezetek hatékonysága, a korrupció, az intrika, a projektek, a reformok és az ügyfélkapcsolat az a hat téma, amelyekről sok szó esik a médiában, a tudományban és az irodalomban, valamint magában a közigazgatásban. Ezek felvetésekor sem az elméleti vita volt a szándék, hanem megkérdőjelezni a magától értetődőt.

Zárójelben jegyzem csak meg, hogy ez a könyv a magyar olvasónak részben mást jelent, mint az eredetileg megcélzott osztrák és német publikumnak. Erre nem törekedtem. Engem is meglepett, hogy mennyire közösek azok a jelenségek, amelyekről sokan azt hiszik Magyarországon, hogy csak magyarok. A 19. századi magyar balsors és a 20. századi magyar sorstalanság identitásképző motívuma, hogy legalább a piszkos és nemtelen nehézségeink a miéink, legalább azok provinciálisan magyarosak. Nos, látni fogja az olvasó, ez sincs így. Magyarország is egy tipikus kontinentális európai ország, még bajai sem csak a sajátjai.

A hivatalnokok jellegzetességei

Szintek	Egyéni	Intézményi	Állami	Ideológiai
Egyéni	Kiszolgáltatottság	Szakmai szocializáció	Perspektívák, vagy az örökhagyás zárlata	Impregnáltság
Intézményi	Szakmai szocializáció	Kényszer	Stabilitás	Rituális változatlanság
Állami	Perspektívák vagy az örökhagyás zárlata	Stabilitás	Fennmaradás vagy bukás	Lojális vagy passzív
Ideológiai	Impregnáltság	Rituális változatlanság	Lojális vagy passzív	Esendőség

(Forgács D. Péter: *A bürokrácia szociológiája*. Kossuth Kiadó, Budapest, 2019. 304 o. ISBN 978-963-09-9468-2. Szerkesztőségünk – a kiadó közlési engedélyt megköszönve – a szerzői előszó közlésével ajánlja a kötetet az olvasók figyelmébe.)